Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5205**
17. Wahlperiode 23. 03. 2011

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, Britta Haßelmann, Katrin Göring-Eckardt, Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Birgitt Bender, Maria Klein-Schmeink, Elisabeth Scharfenberg und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Leistungen der Integrationsfachdienste ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Menschen mit Behinderung sind unabhängig von Geschlecht, Alter und Qualifikation wesentlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als Menschen ohne Behinderung. Menschen, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung einen besonders hohen Unterstützungsbedarf aufweisen, haben nochmals schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Für diese Personengruppe wurde im Jahr 2000 die Möglichkeit der Unterstützung durch Integrationsfachdienste (IFD) geschaffen. In der Praxis betreuen die IFD häufig Menschen mit Behinderung, die von den Agenturen für Arbeit (BA), den ARGEn oder zugelassenen kommunalen Trägern über einen längeren Zeitraum hinweg nicht vermittelt werden konnten. Integrationsfachdienste arbeiten dabei träger- und schnittstellenübergreifend und bieten eine Komplexleistung an, die ein ganzes Bündel an Unterstützungsmaßnahmen beinhaltet. Hierzu gehört ein breites, aufeinander abgestimmtes Angebot an Leistungen, das von der Analyse der Fähigkeiten und Interessen des Arbeitsuchenden über das Vermitteln eines Arbeitsplatzes bis hin zur mehrmonatigen individuellen Unterstützung behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Einarbeitungsphase reicht. Die Arbeiten der Integrationsfachdienste genießen bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Menschen mit Behinderung und deren Verbänden eine große Anerkennung.

Auch der Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe vom 17. Juli 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13829) hob die guten Arbeitsergebnisse der Integrationsfachdienste hervor. Dies sei insbesondere „angesichts der Tatsache, dass zum 1. Januar 2005 die Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste von der Bundesagentur für Arbeit auf die Integrationsämter übergegangen ist und organisatorische Änderungen die Folge waren“ bemerkenswert.

Seit einigen Monaten werden die Leistungen der Integrationsfachdienste nun nicht mehr über die freihändige Vergabe, sondern über den Weg der öffentlichen Ausschreibung beschafft. Integrationsfachdienste, Integrationsämter und die Verbände der Menschen mit Behinderung wenden sich gegen diese Praxis, befürchten sie doch erhebliche Einbußen insbesondere bei der Qualität und der

Verlässlichkeit der Leistung. Das Personal könne zudem nicht entsprechend seiner Qualifikation vergütet werden.

Als Folge der Veränderung des Vergabeverfahrens sieht die Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) keine Grundlage mehr, Vermittlungskräfte wie bisher bei den Integrationsfachdiensten vorzuhalten. Die 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2010 forderte die Bundesregierung einstimmig auf, die Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste wieder rückgängig zu machen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. durch entsprechende Rechtsänderungen dafür Sorge zu tragen, dass die Bundesagentur für Arbeit künftig wieder Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen an Integrationsfachdienste freihändig vergeben kann,
2. sich im Bereich der beruflichen Rehabilitation mit den relevanten Akteuren auf zusätzliche Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit mit dem Ziel zu verständigen, ein Höchstmaß an Qualität, Transparenz und Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung sicherzustellen.

Berlin, den 22. März 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu Abschnitt I

Für die Beauftragung der Integrationsfachdienste sind gemäß § 111 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) die Integrationsämter oder die zuständigen Rehabilitationsträger verantwortlich. Der Jahresbericht 2009/2010 der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zeigt, dass die Nachfrage bei den Integrationsämtern kontinuierlich steigt. So stieg die Zahl der unterstützten Menschen mit Behinderung von 2005 bis 2009 um 29 Prozent von etwa 77 600 auf rund 100 000 Personen. Weiter heißt es in dem Bericht, dass die Vermittlungsquote in eine Beschäftigung bei durchschnittlich 31,7 Prozent liegt, somit konnten im Jahr 2009 7 324 schwerbehinderte Menschen vermittelt werden. 450 waren hierbei Schulabgänger oder Mitarbeiter einer Werkstatt für behinderte Menschen. Die Zahl der zu sichernden Arbeitsplätze ist in den letzten vier Jahren angestiegen. Im Jahr 2009 wurden 11 027 Menschen in Arbeit betreut, rund 75 Prozent konnten erfolgreich gesichert werden. Vor dem Hintergrund schwieriger Ausgangsbedingungen sind die Erfolgs- und Beschäftigungssicherungsquoten durchaus beachtlich. Dass auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Integrationsfachdienst in den letzten Jahren immer mehr zu schätzen wissen, zeigt die Zahl der unmittelbaren Nachfragen aus den Betrieben und Dienststellen. So besagt der BIH-Jahresbericht, dass diese Zahl von 5 557 Fällen im Jahr 2005 auf 7 332 Fälle im Jahr 2009 gestiegen ist.

Die Bundesagentur für Arbeit ist im Gegensatz zu den Integrationsämtern für den Bereich der Vermittlung zuständig. Der Gesetzgeber hat somit die Leistung aufgeteilt und die BA nicht als Auftraggeber eines umfassenden Integrationsfachdienstes vorgesehen. Unterschiedliche Zuständigkeiten bei der Beauftragung und Finanzierung sind allerdings nicht im Sinne eines einheitlichen Beratungs- und Betreuungsangebots. Problematisch blieb in all den Jahren zudem die

Beauftragung und Finanzierung durch die BA sowie durch die SGB-II-Träger. Der in der Produktinformation zu § 37 SGB III bzw. § 16 SGB II vereinbarte monatliche Grundbetrag deckte in der Vergangenheit kontinuierlich nicht die entstehenden Kosten.

Anstatt nun jedoch kontinuierlich an einer weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen zu arbeiten, werden Integrationsfachdienste nunmehr mit neuen Anforderungen konfrontiert. Die Leistungsbeschaffung erfolgt fortan nicht mehr über die freihändige Vergabe, sondern über den Weg der öffentlichen Ausschreibung.

Das Instrument der öffentlichen Ausschreibung kann zwar durchaus sinnvoll sein, um Wirtschaftlichkeit und Vergleichbarkeit der Leistungserbringer sicherzustellen. Es bestehen aber begründete Zweifel, ob gerade die Ausschreibungen im Bereich der Weiterbildung, Rehabilitation und Beschäftigungsförderung vorrangig der Qualitätssicherung und nicht nur der Kostenreduzierung dienen. Erfahrungen mit öffentlichen Ausschreibungen durch die BA waren zudem viel zu häufig negativ.

So ist etwa der bürokratische Aufwand durch die umfangreiche Dokumentation des Entscheidungsprozesses mitunter erheblich und bindet somit unnötig Personalressourcen. Das Erfordernis der Nachhaltigkeit und Kontinuität der Leistungserbringung kann – auf Grund der unter Wettbewerbsgesichtspunkten notwendigen Kurzfristigkeit – oft schlichtweg nicht eingehalten werden. Insbesondere Verlässlichkeit, regional vernetzte Partnerschaften, die auf Nachhaltigkeit beruhen, sowie kompetentes und erfahrenes Personal sind für den Personenkreis der Leistungen des Integrationsfachdienstes von besonderer Bedeutung. Außerdem kommt es nicht selten zu einem regelrechten Dumpingwettbewerb zwischen den Leistungserbringern, bei dem am Ende die Frage des Preises ausschlaggebend ist. Ein solcher Wettbewerb wirkt sich nicht nur zulasten der Leistungserbringer, sondern auch zulasten der Leistungsberechtigten aus.

Mit der Ankündigung der Bundesregierung, künftig öffentlich auszuschreiben, gingen viele Auseinandersetzungen und Unterrichtungen im federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages einher. Gutachten zweifeln die Rechtsauslegung der Bundesregierung an, wonach eine öffentliche Ausschreibung von Leistungen Dritter – hier die Integrationsfachdienste – „alternativlos“ sei. Im Forderungsteil wird wortwörtlich der Beschluss der 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 24./25. November 2010 in Wiesbaden übernommen.

Zu Abschnitt II

Die gegen die öffentliche Auftragsvergabe erhobenen Befürchtungen, wonach u. a. erhebliche Einbußen bei der Qualität und der Verlässlichkeit der Leistung zu erwarten sind, treffen einen Personenkreis, der insbesondere auf Vertrauen und Nachhaltigkeit der Leistungserbringung angewiesen ist.

Es ist daher erforderlich, über der Frage zur Beschaffungsart für Leistungen der Integrationsfachdienste hinaus, grundlegend die Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit für diesen Personenkreis, d. h. für den Bereich der beruflichen Rehabilitation, zu überprüfen.

Während in den 90er-Jahren arbeitsmarktbezogene Maßnahmen grundsätzlich freihändig vergeben wurden, werden seit dem Sommer 2003 Arbeitsmarktdienstleistungen vermehrt über den Weg der öffentlichen Auftragsvergabe beschafft. Der Anteil der im Bereich Arbeitsmarktdienstleistungen durchgeführten öffentlichen Ausschreibungen lag im Jahr 2009 bei rund 80 Prozent. Neben Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III werden derzeit etwa Maßnahmen im Bereich der beruflichen Rehabilitation – Diagnose Arbeitsmarktfähigkeit nach § 33 SGB IX und Unterstützte Beschäftigung nach § 38a SGB IX – öffentlich ausgeschrieben.

Die fünf Regionalen Einkaufszentren (REZ) in Deutschland schreiben hierfür die Leistungen anhand sogenannter Verdingungsunterlagen aus. Letztere umfassen alle vergaberelevanten Aspekte des Leistungsumfangs, der Bieterauswahl, der laufenden Berichterstattung während der Beauftragungen usw. Die Arbeitsagenturen vor Ort bestellen bei den REZ ihre Maßnahmen. Ziel der öffentlichen Auftragsvergabe war und ist eine höhere Wirtschaftlichkeit und Qualität in der Leistungserbringung sowie Transparenz bei der Auftragsverteilung.

Auch wenn die Ziele einer öffentlichen Ausschreibung nach mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität und Transparenz – verbunden mit der Hoffnung auf Einbindung kleiner, regionaler Anbieter, zielgruppenspezifische Angebote und hohe Planungssicherheit für die Träger – zu unterstützen sind, dürfen mögliche Alternativen der Auftragsbeschaffung im Bereich der beruflichen Rehabilitation nicht aus den Augen verloren werden. Denn schon ein Fachgespräch der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. Mai 2006 zum Thema „Optimierung der Vergabepraxis arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Das aktuelle Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit auf dem Prüfstand“ offenbarte die Schwachstellen der öffentlichen Ausschreibung, die bis heute nicht behoben sind.

Eine zusätzliche Alternative zur öffentlichen Ausschreibung könnte etwa die Durchführung eines vorgeschalteten Zulassungsverfahrens zur Zertifizierung der Träger – sogenanntes Präqualifizierungsverfahren – darstellen. Hierdurch könnten die Verwaltungsaufwendungen reduziert und Qualitätsstandards verbessert werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333